Olli Mäenpää
18.12.2024

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta (HE 171/2024 vp)**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviotani seuraavista kysymyksistä:

1) kuuluuko lakiehdotuksessa viitatun, ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitetun todistuksen tai lausunnon antaminen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin terveyspalveluihin ja koskeeko perustuslain säännöksen mukainen turvaamisvelvollisuus sitä, ja

2) onko kyseisen todistuksen tai lausunnon antamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä erityisesti ottaen huomioon ajokorttilain 20 §:ssä poliisin toimivallasta määrätä ajo-oikeuden haltijan toimittamaan lääkärinlausunto ajoterveyden ja ajokunnon valvontaan liittyvien toimenpiteiden yhteydessä säädetty.

***1. Ajoterveyttä arvioiva lääkärintodistus ja -lausunto perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna terveyspalveluna***

Hallituksen esitys sisältää rajauksen terveydenhuoltolain 22 §:ään, jonka mukaan hyvinvointialue on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin. Ehdotetun rajauksen mukaan hyvinvointialue ei olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että perusterveydenhuollossa laaditaan ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitettuja lääkärintodistuksia ja -lausuntoja.

Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksessä ei määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan niiden saatavuus. Perustuslaissa ei myöskään edellytetä, että julkinen valta huolehtisi itse kaikkien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta (HE 309/1993 vp, s. 35 ja 71, PeVL 26/2017 vp, s. 32).

Näiden palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana säännöksen esi-

töiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 3).

Julkisen vallan jokaiselle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuva turvaamisvelvollisuus määrittyy sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PeVL 15/2018 vp, s. 29). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyypillä "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" on perusoikeusuudistuksen yhteydessä haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Lainsäädännöllä on siten huolehdittava riittävien terveyspalvelujen turvaamisesta ja niiden saatavuudesta (HE 309/1993 vp, s. 71).

Ajokortin (ajokorttiluvan) myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, että hakija täyttää ajokorttilaissa säädetyt terveyttä ja näkökykyä koskevat vaatimukset niitä arvioivan lääkärintodistuksen tai -lausunnon perusteella. Ajokorttia varten annettavalla lääkärinlausunnolla ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä terveyden ylläpitoon, sairauksien hoitoon tai kuntoutukseen eikä ajokorttia varten annettavan lääkärinlausunnon antaminen liity potilaiden hoitoon, joiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyspalvelujen ydinalueelle. Ajokortin saamista ei myöskään yleensä voida pitää välttämättömänä edellytyksenä sille, että henkilö voi toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Ehdotettua sääntelyratkaisua on aiheellista arvioida lisäksi siitä näkökulmasta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää perustuslakivaliokunnan terveydenhuollon palveluvalikoimaa koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä esittämän arvion mukaan viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp, s. 3, PeVL 59/2024 vp, kappale 12). Palvelua voidaan pitää tällaisena ainakin, jos se on potilaan senhetkisen terveydentilan ja sairauden todennäköisen kulun objektiivisen lääketieteellisen arvioinnin perusteella lääketieteellisesti perusteltua hoitoa. Lääketieteellisen arvion, joka tehdään ajokorttia varten edellytetyn lääkärinlausunnon tai -todistuksen antamiseksi, ei voitane katsoa sisältävän tällaista hoitoa tai siihen rinnastettavaa terveyspalvelua.

Terveydenhuoltolaki toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua tehtävää turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä (PeVL 41/2010 vp). Julkisella vallalla ei kuitenkaan esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voida katsoa olevan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvaa velvollisuutta huolehtia siitä, että hyvinvointialueen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydenhuoltolain 22 §:ään perustuen ajokorttilain edellyttämää terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon. Säädettävällä lailla voidaan siten ehdotetulla tavalla rajoittaa terveydenhuoltolain 22 §:ssä säädettyä hyvinvointialueen velvollisuutta huolehtia siitä, että perusterveydenhuollossa laaditaan ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitettuja lääkärintodistuksia ja -lausuntoja.

Rajaus ei kuitenkaan koskisi erikoissairaanhoitoa, joka antaisi edelleen asiakkailleen lääkärinlausuntoja heidän ajokorttiasiassaan. Kuten perusteluissa todetaan, ehdotettu rajaus ei myöskään olisi esteenä sille, että joillakin alueilla julkisesta terveydenhuollosta tarjottaisiin ajokorttiin liittyviä tarkastuksia ja lääkärinlausuntoja lainmuutoksen jälkeenkin (s. 23-24). Edellä esitetystä yleisarviosta voivat lisäksi poikkeuksena olla esimerkiksi liikuntavamman tai erityisen hankalien liikenneyhteyksien aiheuttamat tilanteet, mikäli ajokorttia voidaan niiden vuoksi pitää välttämättömänä edellytyksenä sille, että henkilö voi toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Tällainen peruste saattaisi puoltaa nykyisen perusterveydenhuollon turvaamisvelvollisuuden säilyttämistä näissä ja niihin verrannollisissa tilanteissa. Sääntelytarpeen arviointi tältä osin kuuluisi kuitenkin lähinnä mietintövaliokunnalle.

## *2. Lääketieteellinen arviointi ja lausunnon antaminen julkisena hallintotehtävänä*

### *2.1 Perustuslain 124 §:n soveltamisala*

Perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksen yhteydessä pitänyt kokonaisuutena arvioiden perusteltuna tarkastella perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettavien vaatimusten kannalta (PeVL 15/2018 vp, s. 28, ks. myös PeVL 26/2017 vp). Myös laillisuusvalvonnassa eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että lakisääteistä julkisten terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (EOA 4.3.2010).

Hallintotehtävän käsite esiintyy perustuslaissa ainoastaan sen 124 §:ssä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta annettavaksi terveydenhuoltolain 22 §:ään perustuvaa terveydentilaa koskevan todistuksen tai lausunnon antamistehtävää millekään taholle. Esityksessä ei muutenkaan määritellä tahoa, jolle tällainen todistuksen tai lausunnon antamistehtävä kuuluisi taikka jolla olisi velvollisuus sellaisen antamiseen. Ehdotettua sääntelyä on silti ehdotetun sääntelyn merkitys huomioon ottaen paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n soveltamisalan kannalta.

Sote-uudistuksen yhteydessä terveydenhuoltolain 22 §:n määrittelemä velvollisuus huolehtia lakisääteisen terveydentilatodistuksen saamisesta säädettiin hyvinvointialueen tehtäväksi. Tätä laissa säädettyä huolehtimistehtävää voidaan pitää hyvinvointialueelle voimassa olevan lain nojalla kuuluvana hallintotehtävänä. Hyvinvointialueiden lisäksi ajokorttilausuntoja laaditaan käytännössä myös yksityisellä sektorilla. Perusteluissa esitettyjen tietojen mukaan julkisessa terveydenhuollossa toteutetaan noin puolet ajokorttilausunnoista, eli noin 100 000 lausuntoa (s. 9). Muodostunutta tosiasiallista tilannetta ei tosin voida pitää perusteena perustuslain 124 §:n soveltamisalan määrittelylle.

*2.2 Ajoterveyden arvioinnin oikeudellinen luonne*

Ajokorttilain 3 §:n 14 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan lääkärintodistuksella ja -lausunnolla tarkoitetaan tämän lain nojalla tehdyn ajoterveyden arvioinnin perusteella annettua lausuntoa terveysvaatimusten täyttymisestä ja optikon lausunnolla liikennevalvonnassa tehdyn tarkastuksen sijaan käytettäväksi tarkoitettua tämän lain nojalla annettua lausuntoa näkökyvylle asetettujen vaatimusten täyttymisestä. Arvioitaessa tällaisen arvioinnin tekemisen sekä lausunnon laatimisen ja antamisen oikeudellista luonnetta julkisen hallintotehtävän käsitteen kannalta on perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaisesti lähtökohtana, että perustuslain 124 §:ssä käytetty julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Siihen kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Ajokorttilupaa koskevaan hakemukseen on eräin poikkeuksin liitettävä muun muassa enintään kuusi kuukautta aikaisemmin annettu lääkärinlausunto (10.1 §:n 1 kohta). Lääkärinlausunnossa on 10 §:n 3 momentin mukaan terveysvaatimusten täyttymistä arvioitaessa otettava erityisesti huomioon ikääntymisen vaikutukset ajoterveyteen ja terveysvaatimusten täyttymiseen, jos ryhmän 1 ajokorttiluvan hakija on täyttänyt 70 vuotta ja ryhmän 2 ajokorttiluvan hakija 68 vuotta. Ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että hakija täyttää ajokorttiluvan 17-18 §:ssä määritellyt terveyttä ja näön tarkkuutta koskevat vaatimukset (12 §). Terveysvaatimusten merkityksestä sisältyy lisäksi useita erityissäännöksiä ajokorttilakiin.

Ajokorttilaissa säädetyillä terveyttä ja näkökykyä koskevilla vaatimuksilla pyritään ensisijaisesti varmistamaan ajokortinhaltijan edellytykset kuljettaa ajoneuvoa turvallisesti ja aiheuttamatta vaaraa muille tai itselleen. Kuten edellä 1. kohdassa on tarkemmin perusteltu, näiden vaatimusten täyttämistä koskevan lääkärinlausunnon antamisessa kyse ei ole lakisääteisestä terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuudesta, joka kuuluu perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvan julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden piiriin. Ajoterveyden arviointia ei siten voi tällä perusteella pitää viranomaisen järjestämisvastuulla olevana lakisääteisenä palvelutehtävänä.

Ajoterveyden lakisääteisten vaatimusten täyttämistä arvioidaan viranomaisen lain nojalla tekemällä hallintopäätöksellä, jonka perusteita selvitettäessä lääkärin laatima todistus tai -lausunto otetaan huomioon lain edellyttämänä lääketieteellisenä selvityksenä. Vaikka terveyttä ja näkökykyä koskevat vähimmäisvaatimukset perustuvat lakiin, niiden arviointi on tavanomaista lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa lääkärin toimintaa, joka ei ole luonteeltaan rinnastettavissa lakien toimeenpanoon.

Koska viranomaisen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset, viranomaiset tukeutuvat päätöksenteossaan usein myös erilaisiin asiantuntija-arvioihin ja -lausuntoihin. Tällaisen arvion tai lausunnon laatiminen ei sellaisenaan sisällä julkista hallintotehtävää, vaikka hakijan lakiin perustuvana velvollisuutena on liittää se hakemukseensa. Lääketieteelliseen arviointiin perustuvalla lausunnolla ei myöskään määritellä yksityisen oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia.

Lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaan arviointiin, jota tehdään sekä julkisen kuin yksityisen terveydenhuollon piirissä, ei muutenkaan sisälly julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä, vaikka ajokorttilaissa edellytetyn lääkärinlausunnon tai -todistuksen esittäminen on yhtenä edellytyksenä ajokortin saamiselle. Lääkärin tekemä arviointi tuottaa kylläkin lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa selvitystä viranomaisen itsenäisen hallinnollisen päätöksenteon tueksi. Se ei kuitenkaan muodosta sellaista viranomaista avustavaa tehtävää, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 55/2010 vp, s. 2, PeVL 32/2020 vp).

Ajoterveyden arviointiin ja sen perusteella laadittavan lääkärinlausunnon antamiseen liittyy liikenneturvallisuuden ylläpitämiseen perustuva julkinen intressi. Tämän kaltainen julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee lausunnon laatimisesta ja antamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamista. Koska lausunnolla voi olla vaikutusta ihmisten toimintamahdollisuuksiin, siihen liittyy myös julkiselle tehtävälle ominaisia piirteitä.

Merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Lääkärin toimintaan lausunnon laatijana ja sen perustana olevan lääketieteellisen arvioinnin tekijänä ei sisälly tämän luonteisia piirteitä.

### *2.3 Poliisin määräämien velvoitteiden merkitys*

Poliisi voi ajokorttilain 20 §:n 1 momentin nojalla määrätä kuljettajan määräajassa toimittamaan lääkärinlausunnon terveysvaatimusten täyttymisestä. Poliisin toimivalta tällaisen määräyksen antamiseen ei vaikuta valtiosääntöoikeudelliseen arvioon lääkärinlausunnon antamisen luonteesta julkisen hallintotehtävän käsitteen kannalta. Samoin voidaan arvioida 20 §:n muissa momenteissa määriteltyjen velvoitteiden merkitystä.